

Hamburger, Franz

## Politik und Pädagogik des Sozialen im Prozeß der europäischen Integration

Fatke, Reinhard [Hrsg.]; Hornstein, Walter [Hrsg.]; Lüders, Christian [Hrsg.]; Winkler, Michael [Hrsg.]: *Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung, Theoriebildung und Praxis.* Weinheim u.a. : Beltz 1999, S. 339-362. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 39)



Quellenangabe/ Reference:

Hamburger, Franz: Politik und Pädagogik des Sozialen im Prozeß der europäischen Integration - In: Fatke, Reinhard [Hrsg.]; Hornstein, Walter [Hrsg.]; Lüders, Christian [Hrsg.]; Winkler, Michael [Hrsg.]: *Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung, Theoriebildung und Praxis.* Weinheim u.a. : Beltz 1999, S. 339-362 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-93951 - DOI: 10.25656/01:9395

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-93951>

<https://doi.org/10.25656/01:9395>

in Kooperation mit / in cooperation with:

# BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

# Zeitschrift für Pädagogik

39. Beiheft

Zeitschrift für Pädagogik

39. Beiheft

# Erziehung und sozialer Wandel

Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung,  
Theoriebildung und Praxis

Herausgegeben von Reinhard Fatke, Walter Hornstein,  
Christian Lüders und Michael Winkler

Beltz Verlag · Weinheim und Basel

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anders Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder benutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 1999 Beltz Verlag · Weinheim und Basel

Herstellung: Klaus Kaltenberg

Satz: Satz- und Reprotechnik GmbH, Hemsbach

Druck: Druckhaus „Thomas Müntzer“, Bad Langensalza

Printed in Germany

ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 41140

# Inhaltsverzeichnis

WALTER HORNSTEIN

Erziehung und sozialer Wandel – Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung, Theoriebildung und Praxis. Eine Einführung in die Thematik des Beihefts . . . . .	7
--	---

## *Sozialpädagogisch relevante Problem- und Lebenslagen*

KARL NEUMANN

Aufwachsen in Familien. Kindersituationen heute aus pädagogischer Perspektive . . . . .	17
--	----

JÜRGEN BARTHELMES

Raver, Rapper, Punks, Skinheads und viele andere. Beobachtungen aus jugendkulturellen Szenen . . . . .	39
---	----

WALTER HORNSTEIN

Generation und Generationenverhältnisse in der „radikalisierten Moderne“. Theoretische Perspektiven und Forschungsaufgaben in der Erziehungswissenschaft . . . . .	51
--	----

THOMAS GERICKE

Von der Schule ins Aus. Die Krise des Ausbildungssystems und die Aufgaben der Jugendsozialarbeit . . . . .	69
---	----

HERBERT E. COLLA

„In Rußland war ich der ‚Faschist‘, in Deutschland bin ich der ‚Russe‘, eigentlich sollte ich hier nur ‚Deutscher‘ sein.“ Zuwanderung junger Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion – eine Problemskizze . . . . .	83
---	----

## *Konzepte – Arbeitsformen – Praxisfelder*

HEDI COLBERG-SCHRADER

Kindertageseinrichtungen – selbstverständlicher Teil kindlichen Lebens . . . . .	99
--	----

MATHIAS SCHWABE

Sozialpädagogische Prozesse in Erziehungshilfen zwischen Planbarkeit und Technologiedefizit . . . . .	117
--	-----

MICHAEL WINKLER

Flexibilisierung und Integration von Erziehungshilfen. Oder auch: Überlegungen zur Selbstvergessenheit der Pädagogik . . . . .	131
---	-----

ELISABETH HELMING

Hilfen für Familien in Krisensituationen. Vom „Homebuilders Model“ über das „Families First Program“ zu Familienaktivierungs-Konzepten in der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	153
--	-----

<b>FRANK BRAUN/TILLY LEX</b>	
Zwischen Pädagogik und Betriebswirtschaft. Jugendhilfebetriebe als neues Modell der Jugendberufshilfe . . . . .	169
<b>MICHAEL GALUSKE/WERNER THOLE</b>	
„Raus aus den Amtsstuben ...“. Niedrigschwellige, aufsuchende und akzeptierende sozialpädagogische Handlungsansätze – Methoden mit Zukunft? . . . . .	183
<b>CHRISTIAN LÜDERS</b>	
Das Programm der rekonstruktiven Sozialpädagogik. Eine Kritik seiner Prämissen und Anmerkungen zu einigen Unterschieden zwischen sozialpädagogischem Handeln und Forschen . . . . .	203
 <i>Aktuelle Probleme der Organisation sozialpädagogischer Praxis</i>	
<b>THOMAS RAUSCHENBACH</b>	
Grenzen der Lebensweltorientierung – Sozialpädagogik auf dem Weg zu „systemischer Effizienz“? Überlegungen zu den Folgen der Ökonomisierung Sozialer Arbeit . . . . .	223
<b>GABY FLÖSSER/MATHIAS SCHMIDT</b>	
Konzepte der Modernisierung sozialer Dienste . . . . .	245
 <i>Sozialpolitische Rahmenbedingungen</i>	
<b>LOTHAR BÖHNISCH</b>	
Sozialpolitik und Sozialpädagogik. Gemeinsame Traditionslinien und ihre aktuellen Bezüge . . . . .	261
<b>WERNER SCHEFOLD</b>	
Sozialstaatliche Hilfen als „Verfahren“. Pädagogisierung der Sozialpolitik – Politisierung Sozialer Arbeit? . . . . .	277
<b>CHRISTIAN V. WOLFFERSDORFF</b>	
Zwischen Reform und Krise. Neue Verwirrungen über die Aufgaben von Jugendhilfe und Kriminalpolitik . . . . .	291
 <i>Europäische Perspektiven</i>	
<b>WOLFGANG TREDE</b>	
Konzepte der Heimerziehung im europäischen Vergleich . . . . .	317
<b>FRANZ HAMBURGER</b>	
Politik und Pädagogik des Sozialen im Prozeß der europäischen Integration . . . . .	339

# Politik und Pädagogik des Sozialen im Prozeß der europäischen Integration

## *Einleitung*

Der sogenannte Beschäftigungsgipfel der europäischen Regierungschefs vom 20./21. 11. 1997 in Luxemburg hat wie in einem Brennglas die sozialen Fragen der Europäischen Union (EU) auf den Begriff gebracht. Ebenso wurden die Strategien europäischer Politik im Umgang mit Sozialen Problemen exemplarisch deutlich. Seit der Realisierung des Binnenmarktes im Jahr 1993 stehen sozialpolitische Fragen mit zunehmender Prominenz auf der Tagesordnung europäischer Konferenzen. Das „Europa der Freiheit und des Wohlstands“ (JACQUES DELORS) kann nämlich seine Schattenseiten immer weniger verbergen. Die exemplarische Konstellation des Luxemburger Gipfels läßt sich an den folgenden Elementen darstellen:

Die zunehmende Arbeitslosigkeit in Europa, deren Dynamik vor allem in den „jungen“ Mitgliedsländern (z. B. Finnland und Schweden) seit dem Beitritt zur EU ausgeprägt ist, wird von der europäischen Politik als unmittelbare Folge des Integrationsprozesses anerkannt und auf die politische Tagesordnung gesetzt. Die Arbeitslosigkeit ist in den europäischen Staaten und Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Im nationalen Durchschnitt gemessen, schwanken die Arbeitslosenquoten im Jahr 1997 zwischen 3,7% in Luxemburg und 19,9% in Spanien; die Disparitäten zwischen den Regionen sind noch erheblich stärker. Die Arbeitslosigkeit ist allerdings nicht nur nach regionalen, sondern zugleich nach sozialen Disparitäten strukturiert. Die Integration der nachwachsenden Generation in die europäische Gesellschaft ist besonders bedroht, wobei die Jugendarbeitslosigkeit ebenso regional differenziert werden muß, zwischen 6% in Österreich und 39,3% in Spanien (Arbeitslosenquoten von Jugendlichen unter 25 Jahren im ersten Halbjahr 1996). Darüber hinaus ist Arbeitslosigkeit geschlechtsspezifisch ausgeprägt. Die Arbeitslosenquoten haben (1996) bei jungen Frauen in Spanien bei 48,1% gelegen, bei jungen Männern dagegen bei 35,4%. Nur in Ausnahmefällen (z. B. Großbritannien) ist die weibliche Arbeitslosigkeit weniger stark ausgeprägt als die männliche.

Das soziale Problem Arbeitslosigkeit ist also typischerweise europäisch (mit-)verursacht und folgt bestimmten regionalen und sozialen Verteilungsmustern. Auch die typische europäische Sozialpolitik ist beim Luxemburger Gipfel praktiziert worden: Die Europäische Kommission setzt das Thema auf die Tagesordnung, wobei sie die europäische Thematisierung und Skandalisierung (wie früher bei den Themen Armut, Soziale Probleme im Alter u. ä.) vorantreibt und Kompetenzen für eine europäische Initiativpolitik für sich reklamiert.

miert. Die europäischen Staats- und Regierungschefs bremsen die Kommission, reklamieren nationalstaatliche Zuständigkeit, was insbesondere auf dem Gebiet der Sozialpolitik ausgeprägt ist. Das Ergebnis des politischen Kompromisses hängt darüber hinaus von den politischen Positionen der Staatsregierungen ab; nachdem über lange Zeit insbesondere Großbritannien die Rolle des „Bremsers“ übernommen hatte, haben in Luxemburg die konservativen Regierungen Spaniens und Deutschlands eine aktivere europäische Arbeitsmarktpolitik verhindert.

Als Ergebnis des Gipfels werden „Leitlinien“ verabschiedet, die schwächste politische Interventionsform auf europäischer Ebene. Gleichzeitig wurde verhindert, daß für die Arbeitsmarktpolitik finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Wichtigstes Argument gegen eine Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die Stabilitätskriterien des Maastrichter Vertrags, in dem die Geldwertstabilität an erster Stelle steht. Das ihm zugrundeliegende Stabilitätsmodell ist das der neoklassischen Ökonomie, die sich im Maastrichter Vertrag uneingeschränkt durchgesetzt hat. Nach dieser Philosophie ist Massenarbeitslosigkeit bestenfalls ein Hinweis auf die Notwendigkeit, den Preis der Ware Arbeit zu senken und die Unternehmen noch konkurrenzstärker für einen globalisierten Markt zu machen. Ob dieser Anfang einer europäischen Arbeitsmarktpolitik in einem längeren Prozeß zu einem Ausbau der europäischen Politik wie in anderen Bereichen, beispielsweise der Verkehrs- oder Innenpolitik, führt oder aber nach einiger Zeit wieder abgebaut wird, wie beispielsweise die Politik der Armutsprogramme, ist zunächst offen.

„Offenheit“ ist auch ein Merkmal der Diskussion über die soziale Gestalt des künftigen Europas. In der kurzen Geschichte der europäischen Integration haben soziale Fragen keine große Rolle gespielt. Dieser Zusammenhang soll im folgenden zunächst kurz dargelegt werden. Es zeigt sich dabei, daß die Fragen einer eigenständigen europäischen Sozialpolitik erst Schritt für Schritt auf die Tagesordnung gesetzt wurden (vgl. MAURER 1993), was auch – aber zeitverzögert – für die sozialpädagogisch relevanten Problemlagen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen gilt. Die Folgen der europäischen Integration für die personenbezogenen sozialen Dienstleistungen werden erst in der Gegenwart thematisiert und sind prinzipiell unüberschaubar. Deshalb konzentriert sich der Beitrag auf die strukturellen Bedingungen für Sozialpolitik und Soziale Arbeit, die mit der bestimmten Art der europäischen Integration verknüpft sind. Dabei werden der Prozeß der Internationalisierung und die Herausbildung eines politischen Mehrebenensystems betrachtet. Neben der sozialpolitisch relevanten Transformation Europas ist die zunächst noch programmatisch gehaltene Diskussion der 90er Jahre über das „europäische Gesellschaftsmodell“ von Bedeutung, weil in ihr zunehmend „sozialpädagogische“ Themen angesprochen werden, nämlich Armut, Abweichung und Ausgrenzung bzw. soziale Integration, Partizipation und Teilhabe. Im Rahmen eines „informierenden Überblicks“ werden abschließend Entwicklungen in der Sozialen Arbeit skizziert, die mangels detaillierter Einzelstudien eher schemenhaft bleiben.



## *1. Die europäische Integration*

Die kritische Beurteilung des europäischen Beschäftigungsgipfels kontrastiert mit der allgemein positiven Bewertung der europäischen Integration, auch wenn diese zunächst nur einen Teil Europas erfaßt. Nach wie vor sind die „Idee“ von Europa und der Abbau nationalstaatlicher Grenzen mit hohen Erwartungen an die Realisierung von Frieden und Freiheit verknüpft. Die europäische Integration kann zunächst auch nur als Erfolgsgeschichte rekonstruiert werden. Seit den Römischen Verträgen vom 25. 3. 1957 hat ein kontinuierlicher Prozeß der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (später der Europäischen Gemeinschaft und heute der Europäischen Union) stattgefunden, der vom Beginn der Zollunion im Jahr 1968 bis zum einheitlichen Binnenmarkt 1993 zunächst die europäische Ökonomie grundlegend veränderte. Der ökonomische Akteur Europa ist (vor allem seit dem Lomé-Abkommen von 1975) stabil in den Welthandel integriert und stellt in ihm trotz allen Standortjammers die dominante Macht dar. Die 70er Jahre hatten schon die Dynamik politischer Kooperation eingeläutet, von dem Beschluß über außenpolitische Zusammenarbeit 1972 bis zur Wahl des ersten Europaparlaments 1979. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 waren beide Entwicklungsdimensionen – Politik und Ökonomie – forciert worden und erhielten im Vertrag von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) weitere Fortschreibungen. Der Binnenmarkt hat seit der ersten rechtlichen Kodifizierung 35 Jahre zur Verwirklichung gebraucht, genau 50 Jahre nach Kriegsende sind die – wegen der europäischen Tradition von kriegesischen Auseinandersetzungen neutralen – Staaten Finnland, Österreich und Schweden der EU beigetreten. In einer historischen Perspektive sind Geschwindigkeit und Intensität des Integrationsprozesses beeindruckend.

## *2. Das Soziale in den Randbereichen der europäischen Politik*

Während für Wirtschaft und Politik die EU-Integration über beachtliche Leistungsbilanzen (neben ungelösten Problemen) verfügt, stehen die Bereiche Soziales und Kultur am Rande des europäischen Prozesses. Dies ist zunächst einmal eine ganz selbstverständliche Folge des Umstandes, daß die Römischen Verträge in erster Linie auf die Realisierung eines Binnenmarktes abzielten. Die Integration von politischen Handlungsfeldern hat den wirtschaftlichen Prozeß begleitet und soll durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam auf ein neues Entwicklungsniveau gehoben werden. Erwartungen auf Besserung bei Sozialem und Kultur sind also zunächst von der EU her nicht gut begründet. Auch haben die Nationalstaaten, weil Sozial- und Bildungspolitik zur Herstellung von nationaler Massenloyalität sehr wichtig sind, ihre Hand auf diese Politikbereiche gelegt.

Doch hat auch die EU Ansprüche erhoben, die sozialen Lebensbedingungen aller Menschen in Europa verbessern zu wollen. Mit fortschreitender ökonomischer Integration wurde die Arbeit an der Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik verstärkt. Dies bezog sich zunächst auf die Regulierung der unmittelbar von der EU induzierten Problemlagen (vor allem Arbeitsmigration), dann

auf die subsidiäre Erweiterung der nationalen Politiken, deren Aufgaben durch die EU-Entwicklung forciert wurden (Arbeitslosigkeit durch beschleunigten Strukturwandel) und schließlich auf eine eigene Programmatik der sozialen Mindestrechte (Sozialcharta als Protokollappendix des Gipfels von Straßburg 1989) (vgl. grundlegend LICHTENBERG 1986; HORNSTEIN/ MUTZ 1993).

Eine eigene Jugendpolitik hat die EU zunächst nicht entwickelt. Jugendpolitik als Sozialisations- und Reproduktionspolitik (Schaffung von Voraussetzungen für die demographische Sicherung und ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen) ist Aufgabe der Mitgliedsstaaten. Dennoch ist die Jugend nach und nach in das Blickfeld europäischer Politik getreten. Zunächst als Objekt der Berufsbildungspolitik, die durch EU-Initiativen transparent gemacht wurde (CEDEFOP) und stärker synchronisiert werden soll. Als Teil der Arbeitskräftepolitik gehört dieses Element zum Zentralbereich der EU-Politik. Auch die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen als soziales Problem, das auch durch die Europäisierung der Wirtschaft mitbedingt ist, wurde europäisch registriert und in den Armutsprogrammen vorrangig angegangen. Die Herstellung eines europäisch mobilen Arbeitskräftepotentials ist ureigenes Anliegen der EU, so daß neben ERASMUS für Studierende das Programm zur Förderung der beruflichen Bildung entwickelt wurde.

Schließlich rückt der Jugendliche als aktueller oder zukünftiger europäischer Bürger ins Blickfeld der Aufmerksamkeit. Während die allgemeine Europa-Idee als Friedensversprechen von allen Bürgern Europas akzeptiert wird und im Bewußtsein stabil verankert ist, ist die praktische Politik umstritten, auch und gerade unter Jugendlichen. Sie haben nämlich ein besonders ausgeprägtes Gespür für die Widersprüche und Ambivalenzen der europäischen Politik. Ihre Auffassungen werden folgendermaßen beschrieben: „Die Europäische Gemeinschaft scheint nur ein Instrument zur Interessendurchsetzung auf Kosten anderer zu sein“ (PIEPENSCHNEIDER 1992, S. 186). Die Distanz von Jugendlichen zur tatsächlichen Politik der EU hat jedenfalls Anstrengungen und Initiativen auf dem Feld der Legitimationspolitik hervorgerufen. Austauschprogramme und Jugendaktivierungsprogramme wurden aufgelegt und Initiativen zur politischen Bildung ergriffen. Gerade die politische Bildung steht dabei in der Gefahr, doktrinär oder unwirksam zu werden, weil sie „das Problem“ nur als Vermittlungsproblem definiert und die Ambivalenzen der europäischen Integration oder die ökonomische Dominanz mit ihren Folgeproblemen wegdefiniert (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 1991). Sozialstrukturelle Angleichungstendenzen (bei Polarisierung und Differenzierung von sozialen und regionalen Gegensätzen) im Hinblick auf die Lebenslage der Jugend in Europa (WIEBE 1988; WALTER 1996) lassen eine Verstärkung der europäischen Jugendpolitik ebenso erwarten wie die Legitimationsdefizite der europäischen Politik.

Die Kulturpolitik ist eine Domäne der Nationalstaaten. Verschiedenheit der Sprachen und nationale Traditionen legen dies ebenso nahe wie die Funktion der Kultur für die Binnenintegration der nationalstaatlich verfaßten Gesellschaften. Auf diesem Gebiet hat zunächst der Europarat mehr Aktivitäten entwickelt als die EU. Mit der gleichen Logik, nach der sich die Arbeitskräftepolitik zu einer Ausbildungspolitik erweitert hat, wird jedoch die Berufsbildungspolitik auf europäischer Ebene zunehmend durch Initiativen im allgemeinbildenden Bereich komplettiert. Im Hinblick auf das Studium, das ja auch der

Berufsausbildung dient, ist dies zunächst plausibel, andere Bereiche werden folgen.

Die Ideologieanfälligkeit der Kultur wird auf diesem Feld der Politik eine Problematik verschärfen, die auch in anderen Politiksektoren gegeben ist und die Gefährdungen einer wünschenswerten europäischen Integration enthält. Bleibt es nämlich bei einem eindimensionalen Prozeß der Globalisierung von politischen Entscheidungen, also nur der Verlagerung von Kompetenzen von unten nach oben, dann entstehen „unten“ Leerräume, die leicht durch Gegenbewegungen zur „Entmündigung durch Europa“ gefüllt werden können. Wenn dabei nur „Vorurteile und Klischees“ über Europa diagnostiziert werden (PIEPENSCHNEIDER 1992, S. 186), dann werden die Möglichkeiten einer europäischen Sozial-, Jugend- und Bildungspolitik vom Ansatz her verfehlt. – Der politisch-institutionelle Rahmen bietet also nur wenige konkrete Anknüpfungspunkte zur Bestimmung sozialpädagogischer Perspektiven in Europa. Die Europäisierung ist nun freilich nur ein Sonderfall einer Internationalisierung des Sozialen, die nicht nur für die Gegenwart, sondern auch schon für die Vergangenheit zu konstatieren ist.

### *3. Europäisierung als Internationalisierung*

Internationalisierung ist sowohl im Hinblick auf Versicherungssysteme wie auch soziale Dienstleistungen ein konstitutives Element. Es ist keineswegs so, daß in ein nationalstaatlich aufgebautes Sicherungssystem die internationale Migration einbricht und die überschaubare Ordnung der binnenstaatlichen Solidarität durcheinanderbringt, vielmehr geschieht der Aufbau von Versicherungen und Dienstleistungen in einer auch international mobilen Gesellschaft. Der Export von Leistungen und der Import von Ansprüchen müssen also schon in der Aufbauphase geregelt werden, und diese Regelungen modifizieren sich fortlaufend. Der Internationale Sozialdienst von 1924, das Haager Minderjährigenschutzabkommen von 1903, die Gründung des Internationalen Roten Kreuzes im Jahr 1861, das Europäische Fürsorgeabkommen von 1953, der Aufbau des Internationalen Arbeitsamtes sind konkrete Hinweise für diese These. Das Jahr 1928 ist ein besonders produktives Jahr gewesen: Die Internationale Vereinigung der Schulen der Sozialen Arbeit, der Internationale Rat für Soziale Wohlfahrt, das Internationale Arbeiterhilfswerk und die Vereinigung der Sozialarbeiter werden alle in diesem „Jahr der Internationalität“ gegründet (vgl. STIMMER 1996; HAMBURGER 1992a; MENDE 1972).

Internationalisierung wird dabei verstanden als Aufbau und Intensivierung von Beziehungen zwischen nationalstaatlich verfaßten Gesellschaften, während Transnationalität als Merkmal von Institutionen und Strukturen oberhalb von Nationalstaaten definiert wird. Der europäische Integrationsprozeß enthält beide Elemente und konkretisiert sich in der internationalen Deregulierung der Märkte für Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräfte. Die Strukturveränderungen dieser Märkte haben ein vorantreibendes Element in der Herausbildung internationaler Konzerne. Die internationale Veränderung der Muster von Produktion, Reproduktion und Distribution durch Konzerne hat heute die Form der Globalisierung erreicht. Aus einer ethnozentrischen Strategie der

Rohstoffsicherung und Markterweiterung hat sich im Lauf des zurückliegenden Jahrhunderts ein polyzentrisches Modell bzw. eine Struktur dezentralisierter Konföderation entwickelt. In den letzten 20 Jahren dieses Jahrhunderts hat sich Globalisierung als ein funktionales Netzwerk für bestimmte Segmente des Weltmarktes ergeben (durch Kooperation, Betriebsübernahmen, Fusionen, „kontraktuelle“ Ökonomie durch strategische Allianzen usw.; vgl. FLECKER/SCHIENSTOCK 1994). Die wichtige politische Folge der Globalisierung, verstanden als Intensivierung der Internationalität und als Herausbildung transnationaler Wirtschaftsstrukturen, ist, daß der ökonomische Akteur relativ unabhängig von nationaler Politik wird bzw. die Spielregeln mit den nationalen Akteuren aushandeln kann.

Die europäische Integration zeichnet nun eine bedeutsame Ambivalenz aus: Marktintegration vergrößert die Macht der ökonomischen Akteure (vgl. HAMBURGER 1992b), das Europa der Konzerne entsteht. Die politische Kooperation versucht einen transnationalen Akteur aufzubauen, der sich in den europäischen Institutionen (Kommission, Parlament, Gerichtshof) konkretisiert. Weil das Parlament weitgehend rechtlos ist und die nationalen Regierungen ihre politischen Bestandsinteressen aufrechterhalten, leidet die europäische Ebene unter einem Demokratiedefizit. Die Sozialpolitik dient ausschließlich dem Zweck, wettbewerbspolitische Verzerrungen auf dem Binnenmarkt zu vermeiden. Diese Politiktradition schließt an die 80er Jahre des 19. Jahrhunderts an, als die Einführung erster sozialer Versicherungssysteme auch aus Wettbewerbsgründen begrenzt wurde. Weil die Nationalstaaten im Hinblick auf die Investitionsentscheidungen der Konzerne miteinander konkurrieren, werden sozialpolitische Kosten zur Standortfrage hochstilisiert. Auf der transnationalen Ebene fehlt wiederum der sozialpolitisch ambitionierte Akteur, es sei denn, die Wahlen zum Europaparlament benötigen symbolisch-politische Legitimation. Die europäische Politikverflechtungsfalle schlägt gerade im Hinblick auf Sozialpolitik zu (vgl. SCHARPF 1985).

Läßt man sich freilich nur auf die Logik des Standort-Diskurses ein, wird eine Funktion der Sozialpolitik übersehen: Sie ermöglicht erst aktive Internationalisierung und Globalisierung. „Der sozialpolitische Nationalismus des demokratischen Wohlfahrtsstaates ist [...] *Ausgangspunkt und Grundlage* des derzeitigen Schubs wirtschaftlicher Globalisierung“ (LEIBFRIED/RIEGER 1995, S. 11). Die Akteure des europäischen Marktes und der Weltwirtschaft sind in nationalstaatliche Sicherungssysteme eingebunden, die deren globale Expansions- und Risikostrategien abpuffern. Gerade für die kritischen Phasen von Transformationsprozessen behält Sozialpolitik ihre konstitutive Funktion. Aus dieser Einsicht ergeben sich Argumente für eine Begrenzung sozialpolitischer Reduktionsstrategien; man kann sich bekanntlich auch zu Tode hungern, wenn man nur noch schlank werden will.

In dieser Situation folgt die Ausdifferenzierung der Funktionsgewichte sozialer Sicherung dem Modus der Europäisierung und Globalisierung. Der aktive Modus der Internationalisierung wird von expansiven Produktionsbereichen gewählt, die auf die Wachstumseffekte neuer Technologien, Kapital und entwickelte Humanressourcen zurückgreifen können. Diese Kombination vermittelt zugleich politische Macht. Dem passiven Modus der Globalisierung sind jene Bereiche unterworfen, in denen die Produktivkräfte nicht jene ausgezeichnete

Merkmalskombination entwickeln können. In der Folge differenziert sich Sozialpolitik nicht nur vertikal, sondern auch horizontal aus: Zwischen den industriellen Sektoren vergrößern sich nach dem Modus der Internationalisierung die sozialpolitischen Unterschiede. Dabei macht sich nicht nur die Reihenfolge der Sektoren Landwirtschaft/Industrie/Dienstleistung weiterhin bemerkbar, innerhalb dieser Sektoren bilden sich Zonen des Niedergangs und der Prosperität aus (traditionelle Landwirtschaft versus Agrar-Food-Konzerne, Bergbau/Stahlproduktion versus militärisch-industrieller Komplex usw.). Wie freilich die Krisen der europäischen Luftfahrtindustrie zeigen, bleibt kein Sektor von der Umwälzungsdynamik der Internationalisierung verschont. Als Folge dieser Strukturveränderungen verlieren die national organisierten Gewerkschaften erheblich an Macht, die Flächentarifverträge werden ausgehöhlt, vor allem aber gewinnt die betriebliche Sozialpolitik an Bedeutung.

Die Sozialpolitik, insbesondere die Politik der Sozialen Sicherung, ist weiterhin nationalstaatlich verfaßt, der enge Zusammenhang mit einer national verfaßten Ökonomie ist aber zerrissen. Im Hinblick auf die konstitutive Funktion der Sozialpolitik (Voraussetzungen des Produktionsprozesses zu schaffen) muß sich der Nationalstaat beschränken, und aufgrund seiner reduzierten Steuerschöpfungskapazität werden seine Investitionen riskant. Im Hinblick auf seine reproduktive Funktion werden dem Nationalstaat durch globale Verflüssigung des Kapitals Ressourcen entzogen, und im Hinblick auf die repressive Funktion entstehen Legitimationsdefizite aus der stärkeren Diskrepanz von Disziplinierung und Kompensation. Die Gewerkschaften wissen um die Schwächung des Nationalstaats und müssen zugleich eine neue und direktere Abhängigkeit eingehen, die der betrieblichen Sozialpolitik.

Ein für den Wandel der Sozialpolitik bedeutsamer Aspekt ist die Veränderung von Mustern, wie externe Arbeitsmärkte er- oder geschlossen werden. Während für die innereuropäische Arbeitsmigration rechtliche Barrieren abgebaut und sozialpolitische Absicherungen schon in den EWG-Vertrag von 1957 aufgenommen wurden, haben sich die Außenbeziehungen von der aktiven Rekrutierung von Arbeitskräften hin zur Abwehr von unerwünschter Migration gewandelt. Auf eine Phase der inklusiven Politik im Sinne „eigennütziger Hilfe“ (VOBRUBA 1995) folgte im allgemeinen eine Phase defensiver Exklusion, wobei freilich eine interessengesteuerte selektive Inklusion fortgesetzt wird.

An einem Beispiel der wissenschaftlichen Politikberatung durch die Wirtschaft läßt sich der Mechanismus deutlich machen. Das „Institut der deutschen Wirtschaft“ untersuchte in einem Gutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit den Daten von 1991/1992 die „wirtschaftlichen Implikationen der Werkvertragsabkommen für die Bundesrepublik Deutschland und die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas“ (BMA 1993). Aus empirischen Gründen konzentrierte sich die Studie auf das Baugewerbe und rechnete die in diesem Wirtschaftssektor schon damals verbreitete Arbeitslosigkeit systematisch herunter, z. B. durch den Hinweis auf die den Arbeitsämtern nicht gemeldeten freien Stellen (S. 20) (freilich nicht die nichtgemeldeten Arbeitslosen). Und obwohl die Relation zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen beispielsweise bei den Bauhilfsarbeitern besonders ungünstig war und obwohl in der Studie nachgewiesen wurde, daß gerade über Zuwanderung die Arbeitslosigkeit bei den Bauberufen besonders stark angestiegen war, kam sie zu dem Schluß: Auf die Beschäftigung zusätzlicher ausländischer Arbeitskräfte könne nicht verzichtet werden, „wenn nicht Produktionsbehinderungen in der baugewerblichen Leistungserstellung in Kauf genommen werden sollen“ (S. 53).

Kurz zuvor war im Text noch festgestellt worden (S. 21): „Offenbar sucht ein überproportionaler Teil derjenigen, die Zugangsrechte zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten, eine Beschäftigung in

Bauberufen. Mit anderen Worten: Der Anstieg der Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit in Bauberufen spiegelt – nimmt man auch die anderen Arbeitsmarktgrößen Beschäftigung und offene Stellen mit ins Bild – weniger die Verdrängung bisher beschäftigter inländischer Bauarbeitnehmer wider, sondern es kommt vielmehr bereits jetzt zu einem verstärkten Zugang von Zuwanderern (Aussiedler, Ausländer, Asylbewerber) in Arbeitslosigkeit.“ – Die Logik dieser politischen Ökonomie lautet also: Der Anstieg des Ausländeranteils unter den arbeitslosen Bauarbeitern könne ursächlich den Ausländern selbst zugeschrieben werden, und deshalb könne und solle man am Ausländerzugang durch Werkvertragsarbeitnehmer festhalten. Der Motor zur Erschließung externer Arbeitsmärkte sind ausschließlich die betrieblichen Produktionsperspektiven; sie setzen sich auch dann durch, wenn die sozialen Nebenfolgen, die Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme und die politischen Konflikte gravierend ansteigen.

#### 4. Das Verschwinden des Sozialen im Mehrebenensystem

Die analytische Bedeutung des europäischen Integrationsprozesses ist schwer zu bestimmen. Die europäische Ebene ist eine politische Ebene unter anderen, die sich selbst in einem permanenten Wandel befinden. Der Weltmarkt und die gesamteuropäische Ebene übersteigen die Ebene der Europäischen Union. Darunter befindet sich auch die Ebene des Nationalstaats unter – vor allem sozialpolitischem – Wandlungsdruck. Die konkreter überschaubare Ebene der Regionen hat nur dort Relevanz, wo sie politisch verfaßt ist und über die Steuerungsmittel Macht und Geld verfügt. Dies gilt auch für die lokale Ebene. Dieses Geflecht der Zuständigkeiten ist nur in einem Modell der Mehrebenenanalyse erfaßbar. Die Ebenen beeinflussen sich wechselseitig und sind voneinander abhängig (vgl. KÖNIG u. a. 1996).

Die europäische Ebene ist charakterisiert als Ebene des Binnenmarktes. Dieser Markt setzt die nationalstaatlich blockierten Marktkräfte frei, die sich in den Größenverhältnissen des Anfangs entfalten, also Wachstum und Konzentration von Armut und Reichtum gleichzeitig bewirken, der Markt potenziert die Disparitäten. Im Verhältnis der Ebenen orientiert sich die Steuerung auf der europäischen Ebene an der Entwicklung des Weltmarktes (Konkurrenzfähigkeit), die innereuropäische Entwicklung hat sich diesen Imperativen anzupassen. Dies gilt auch für die nationalstaatliche Ebene, die diese Imperative nach unten durchsetzt. Die Ebenen der Regionen und Kommunen sehen sich einer verstärkten (weil europäisch erweiterten) Konkurrenz um knappe Investitionen ausgesetzt. Die „Nationalökonomie“ verschwindet, ihre „volkswirtschaftlichen“ Prämissen gibt sie an Weltbank und Euroökonomie ab, zugleich erhalten die Regionen neue ökonomische Relevanz (vgl. FLECKER/SCHIENSTOCK 1994).

In diesem Rahmen sind für die Sozialpolitik vier verschiedene Elemente bedeutsam (vgl. LEIBFRIED/PIERSON 1995). Von der europäischen Ebene gehen sozialreformerische Bemühungen aus, die auf eine positive Integration abzielen in dem Sinne, daß eine Anpassung der Lebensbedingungen auf dem Wege des Fortschritts (Präambel des EWG-Vertrags) möglich wird. Die schon im EWG-Vertrag festgelegten sozialpolitischen Zuständigkeiten sind bis zur Gegenwart nur geringfügig erweitert worden. Die Akteure in dieser politischen Arena sind insbesondere die Kommission und der Europäische Gerichtshof. Neben dem Vertrag selbst ist die Charta der Sozialen Grundrechte von 1989 bedeutsam. Die Einheitliche Europäische Akte von 1987 änderte erstmalig den EWG-Vertrag inhaltlich bedeutsam ab; für die Sozialpolitik ergab sich nur eine neue Kompetenz im Arbeitsschutz, und der soziale Dialog wurde institutionalisiert (SCHULZ 1996). Das Sozialprotokoll zum Maastricht-Vertrag brachte die strukturelle Veränderung, daß nunmehr auch eine Mehrheit tätig werden konnte und nicht

mehr nur das Einstimmigkeitsprinzip galt. Das Abkommen der elf schrieb lediglich die alten Politiklinien weiter, wobei vor allem die Verantwortung der Sozialpartner in den Vordergrund gerückt wurde. Damit werden in der europäischen Politik diejenigen Akteure (insbesondere die großen europäischen Konzerne) aufgewertet, die für den schmalen Bereich relativ gesicherter europäischer Arbeitsplätze betriebliche Sozialpolitik realisieren können, während der weite Bereich der Armuts- und Arbeitslosenpolitik den schwächer gewordenen Nationalstaaten überlassen bleibt. Diese Akzentverlagerung in der Akteursstruktur wird sich stärker auswirken als die Ausweitung der politischen Programme für die traditionell europäischen Politikfelder: Arbeits- und Gesundheitsschutz im Betrieb, gleiches Entgelt für Männer und Frauen, der Europäische Sozialfonds und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die Gegengewichte zur Sozialpolitik der Kommission werden von den Regierungen gesetzt, wobei sich vor allem die konservativen Regierungen hervorgetan haben; die bremsende Funktion Großbritanniens wurde zunehmend von Deutschland übernommen, das beispielsweise das 4. Armutsprogramm und zusammen mit Großbritannien ein Programm für ältere Menschen verhindert hat. Gravierend wirkt sich auch die Verschiebung der Machtgewichte zugunsten des flexiblen Kapitals aus, während die Gewerkschaften stark nationalstaatlich organisiert bleiben.

„Negative“ Sozialreformen ergaben sich aus der Realisierung des Gemeinsamen Marktes und den damit verknüpften Notwendigkeiten und Zwangsläufigkeiten. Der zentrale Akteur ist hier der Europäische Gerichtshof, der streng auf Marktvereinbarkeit achtet. Seine 323 Entscheidungen zur Koordinierung von Sozialversicherungsfragen und 141 Entscheidungen zu anderen Bereichen der Sozialpolitik folgen der Logik, daß weder Harmonisierung von Regelungen noch die Etablierung supranationaler Einrichtungen anzustreben sei, vielmehr an dem Prinzip der Koordinationsnotwendigkeit festgehalten wird. Die Entscheidungen beziehen sich vor allem auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Dienstleistungsfreiheit und die Vermarktung sozialer Dienstleistungen. Als Folge dieser Rechtsprechung kann man feststellen: „Eine Vielzahl sozialpolitischer Regelungsmöglichkeiten, die souveräne Wohlfahrtsstaaten normalerweise haben, steht den Mitgliedstaaten innerhalb der EG-Mehrebenenpolitik heute nicht mehr zur Verfügung“ (LEIBFRIED/PIERSON 1995, S. 26).

Aus dem vorrangig ökonomischen Integrationsprozeß ergeben sich indirekte, aber „faktische Druckkonstellationen“, die Anpassungsreaktionen der Staaten erzwingen. Umstritten ist dabei die Relevanz dieser Mechanismen im Hinblick auf „Sozialdumping“, wobei besonders die Lohn- und Lohnnebenkosten als Standortfaktor diskutiert werden. Bedeutsam ist auf jeden Fall, daß die Arbeitnehmer an der Peripherie auch an „Folgen der Differenz“ interessiert sind, weil nur so ihre europäische Konkurrenzfähigkeit (beispielsweise über Subunternehmen) bewahrt bleiben kann. Dieses Verhältnis erschwert auch die Koordination der Gewerkschaftspolitik auf europäischer Ebene.

Bedeutsam ist auch, daß die regionalen Disparitäten durch die Integration verstärkt werden, weil der Wertschöpfungsvorsprung der Modernisierungszentren durch die europaweite Akkumulation von Profiten wächst, während für die Peripherien vermehrt Subsistenzleistungen und Infrastrukturkosten zu zahlen sind. Gravierend wirken sich allerdings die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags zur Währungsunion aus. Sie stellen eine „Entwicklungssperre“ für die Sozialpolitik generell dar und zwingen die öffentlichen Haushalte zu scharfen Schnitten bei den sozialpolitischen Programmen.

Sozialpolitik erhält in einem Mehrebenensystem von politischen Zuständigkeiten besondere Chancen und Risiken. Der Maastricht-Vertrag hat das Subsidia-

ritätsprinzip in der europäischen Politik verankert, wobei ihm überwiegend eine „defensive“ Funktion zugeschrieben wird: Die jeweils „höhere“ Ebene soll den Vorrang der jeweils kleineren Einheit in der Regelung ihrer Angelegenheiten achten. Das läuft auf die Reduktion der Sozialpolitik auf europäischer Ebene hinaus. Eine „offensive“ Interpretation des Subsidiaritätsprinzips würde dagegen neben dem Vorrang der kleineren auch die Verpflichtung der allgemeineren Ebene hervorheben, nämlich die Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der kleineren Ebene subsidiär zu unterstützen. Ein Beispiel für diese zweite Interpretation ist die staatliche Familienpolitik, weil prinzipiell nicht mehr davon ausgegangen werden kann, daß Familien über genügend Ressourcen zur Selbststeuerung verfügen.

Sozialpolitisch kann ein Mehrebenensystem eine zweckmäßige Zuordnung von Aufgaben sowie regionale/lokale Steuerung und Planung, aber auch die Herstellung gleicher Lebensbedingungen durch Umverteilung innerhalb einer Gesellschaft und eines großen Gebietes ermöglichen. Andererseits kann es (insbesondere in Krisenzeiten) eine vertikale Umverteilung von Belastungen vornehmen, wozu die Entlastung des Bundes durch Kürzung von Arbeitsförderungsleistungen und die gleichzeitige Belastung von Städten und Gemeinden durch den erhöhten Sozialhilfebedarf ein bekanntes Beispiel ist.

Mit der Existenz einer europäischen Ebene werden die bisher bestehenden Politikebenen eingeschränkt, vor allem werden deren Handlungsbedingungen modifiziert. Durch Struktur- und Sozialfonds werden bestimmte Akteure erst richtig handlungsfähig; wenn der EU-Anteil am Staatshaushalt Irlands beispielsweise 16% beträgt, bedeutet dies sehr viel. Andererseits können ganze Regionen und Schichten der Bevölkerung als Folge der Binnenmarktintegration verarmen, weil die Markterweiterung nicht nur Wachstumsimpulse, sondern auch Rationalisierungsprozesse freisetzt. Eine „Politikverflechtungsfalle“ ergibt sich aus dem besonderen Umstand, daß die Mechanismen der negativen Integration dominieren und Schritte der geplanten, politisch auch einstimmig oder mehrheitlich durchgesetzten positiven Integration hinterherhinken. Das politische Zentrum Europas – noch nicht ein Parlament – ist zu schwach für eine positive Sozialpolitik. Autonomie- und Souveränitätsverluste sind an der politischen Basis Europas schon spürbar eingetreten, ohne daß eine Stärkung der oberen Ebene diesen Verlust kompensieren würde. In dieser Situation wird der Gerichtshof zu einem wichtigen Akteur sozialpolitischer Weiterentwicklung. Gleichzeitig wird die Macht dessen größer, zu dessen Zähmung die Sozialpolitik angetreten ist: des Kapitals.

## 5. Die Programmpolitik der 90er Jahre

Die Realisierung des Binnenmarktes ab 1993 hat keines der mit seiner Einführung verbundenen sozialpolitischen Versprechen erfüllt, die sozialen Probleme sind seitdem angestiegen, insbesondere Arbeitslosigkeit und Armut. Die Deregulierungsdynamik des erweiterten Marktes kam dagegen wie erwartet in Gang, ohne jene Beschäftigungseffekte zu zeitigen, die im CECCHINI-Bericht (1988) noch prognostiziert worden waren. Die zunehmende Spaltung der europäischen



Gesellschaft in Modernisierungsgewinner und -verlierer ließ wiederum die Europäische Kommission aktiv werden, die damit ihre Rolle als sozialpolitische Initiatorin wieder aufnahm.

### *5.1 Das „Grünbuch“ zur Sozialpolitik*

Im November 1993 brachte die Kommission das „Grünbuch“ zur Sozialpolitik in die Öffentlichkeit (KOMMISSION 1993). Mit diesem Dokument wollte die Kommission eine europäische Diskussion über die soziale Absicherung des Binnenmarktes in Gang bringen und zugleich auf die sozialpolitischen Erfordernisse der Währungsunion präventiv eingehen. Das „Grünbuch“ resümiert den sozialpolitischen „Besitzstand“ der Union und analysiert ihre ökonomische und soziale Lage. Vor allem aber setzt es sich mit den Belastungen und Herausforderungen Europas auseinander und formuliert Fragen zur weiteren Diskussion. Weitsichtig wurden insbesondere die Folgen der Globalisierung und Weltmarktvernetzung, des demographischen und technologischen Wandels und der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit analysiert (vgl. auch ASMUSSEN/BRUCH 1998).

Das „Grünbuch“ war thematisch breit angelegt und hat keine Zuständigkeitsbeschränkung für eine europäische Sozialpolitik vorgenommen. In Analogie zu den Zielsetzungen und Verfahren der Währungsunion hat die Kommission auch den Vorschlag zur Diskussion gestellt, die Konvergenz der Sozialpolitik durch klare Zieldefinition und Überwachungsverfahren nach Kriterien voranzutreiben. Wäre es also nach der damaligen Kommission gegangen, könnten heute Kriterien einer europäischen Sozialunion, beispielsweise daß für einen Beitritt zur Währungs- und Sozialunion die registrierte Arbeitslosigkeit eine Quote von 7% nicht übersteigen dürfte, diskutiert werden. Mit der offensiven Programmatik des „Grünbuchs“ hatte die Kommission zumindest insofern an den Maastricht-Vertrag angeknüpft, als dort in Artikel 2 und 3 die Sozialpolitik einen neuen Stellenwert auf der europäischen Ebene erhielt – deklaratorisch. In Artikel 2 war ausdrücklich die Verpflichtung der Union, ein hohes Beschäftigungsniveau und ebensolchen sozialen Schutz wie auch den sozialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten zu sichern, aufgenommen worden. Die sozialpolitisch vorantreibende „Linie“ kann insgesamt mit der Sozialcharta von 1989, dem sozialpolitischen Aktionsprogramm von 1990 und dem „Grünbuch“ markiert werden.

### *5.2 Das „Weißbuch“ zur Sozialpolitik*

Im Juli 1994 veröffentlichte die Kommission ihr „Weißbuch“ zur Sozialpolitik, mit dem die Diskussion über die Fragen des Grünbuchs abgeschlossen wurde (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1994a). Programmatisch schließt das „Weißbuch“ an die defensive Tradition der Sozialpolitikdiskussion an: Sozialpolitik soll „bei der Abstützung des Wandlungsprozesses von maßgeblicher Bedeutung“ (S. 7) sein. Die kompensatorische Funktion im Modernisierungsprozeß wird der europäischen Sozialpolitikebene zugeschrieben. Sie wird eingeordnet in den Rahmen einer neoliberalen Wettbewerbspolitik, wie sie im „Weißbuch“ zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung entwickelt wurde (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1994b). Die Kommission versucht gleichzeitig, die für ökonomische Ziele konstitutive Funktion der Sozialpolitik in den Vordergrund zu stellen: „Genauso sollte ein hoher sozialer Standard nicht nur als Kostenfaktor, sondern auch als Schlüsselement des Wettbewerbskonzepts betrachtet werden“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1994a, S. 10).

Inhaltlich befaßt sich das „Weißbuch“ mit dem Arbeitsmarkt („SchwerpunkttHEMA Nr. 1“) und den „Investitionen in ein erstklassiges Arbeitskräftepotential“, ohne neue Impulse für eine europäische Arbeitsmarktpolitik zu setzen. Wie stark Rhetorik und Realität divergieren, wird an dem Umstand deutlich, daß dem Sozialfonds die Aufgabe zugewiesen wird, „einen sorgfältig kalkulierten Beitrag zur Herausbildung eines hochqualifizierten, anpassungsfähigen und mobilen Arbeitskräftepotentials zu leisten“ (S. 29), die vom Sozialfonds mitfinanzierten Maßnahmen sich jedoch eher auf den unteren Rand des Arbeitsmarktes konzentrieren und dort Ausgliederungsprozesse vermeiden bzw. Wiedereingliederung fördern wollen. Die traditionellen Themen: Arbeitsbedingungen und Schutz am Arbeitsplatz, Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie Freizügigkeit der Arbeitnehmer, werden ebenfalls behandelt. Im Rahmen der Überlegungen zur „Erhaltung und Anpassung des europäischen Wohlfahrtsmodells“ werden Initiativen gefordert und angekündigt, die auf die soziale Integration aller Bürger, insbesondere der Armen, Arbeitslosen, Ausgegrenzten, Alten und Behinderten abzielen sollen. Auch hier werden geschlechtsspezifische Lebenslagen ausdrücklich erwähnt.

Von strategischer Bedeutung ist im „Weißbuch“ die Konkretisierung der im Vertrag von Maastricht enthaltenen Aufwertung der Tarifparteien im europäischen Politiksystem. Die Mitgliedstaaten können nämlich nach dem Maastricht-Vertrag den Sozialpartnern die Durchführung von Richtlinien übertragen (vgl. SCHULZ 1996, S. 99ff.). Mit diesem Element wird die europäische Arena nicht mit gänzlich neuen Akteuren beschickt, aber die Gewichte werden doch verschoben. Ebenfalls auf die Aufwertung von Akteuren zielen die Vorschläge zur Einrichtung eines Forums „zur Erörterung und Diskussion sozialpolitischer Fragen“, zu dem insbesondere die gemeinnützigen Vereinigungen herangezogen werden sollen. „Im Zusammenhang mit Fragen wie Ausgrenzung, Rassismus, demographische Trends und Überalterung muß die Union Partnerschaften mit einem breiteren Spektrum von Institutionen eingehen, darunter Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, und zwar nicht so sehr unter dem Blickwinkel ihrer Funktionen im Kollektivverhandlungsprozeß, sondern eher im Hinblick auf ihre demokratischen und gesellschaftlichen Aufgaben“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1994a, S. 64). Die Kommission versucht, die bisher eher im Rahmen von Gemeinschaftsinitiativen behandelten sozialpolitischen Themen und Aufgaben, die den Kernbereich der sozialen Sicherung und der Arbeitsbeziehungen überschreiten, schrittweise aufzuwerten und dem Regelungsbereich der EU zumindest näherzubringen. Damit rücken nicht nur die Wohlfahrtsverbände in den Blickwinkel der Aufmerksamkeit, sondern das Feld der Sozialen Arbeit insgesamt.

### 5.3 Das „Weißbuch“ zur „kognitiven Gesellschaft“

In Fragen der allgemeinen und beruflichen Bildung ist nach dem Maastricht-Vertrag die Bedeutung der EU auf Unterstützung und Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten ausdrücklich begrenzt. Die Kommission nutzt dennoch den verbliebenen Handlungsspielraum und entwickelt konzeptionelle Überlegungen, die sich im Überschneidungsbereich von Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Jugendpolitik bewegen, also in einem besonderen sozialpädagogischen Handlungsfeld.

Im „Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung“ geht die Kommission von folgendem Zusammenhang aus: „Die derzeit stattfindenden Wandlungsprozesse verbessern die Möglichkeiten des einzelnen, Zugang zur Information und zum Wissen zu erlangen. Gleichzeitig aber bringen diese Erscheinungen eine Veränderung der erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten und der Arbeitssysteme mit sich, die eine umfassende Anpassung erforderlich machen. Für alle erhöht diese Entwicklung das Gefühl der Unsicherheit. Für manche hat sie zu unannehmbaren Ausgrenzungssituationen geführt. Die Stellung des einzelnen innerhalb der gesellschaftlichen Beziehungen wird zunehmend von angeeignetem Wissen bestimmt“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1996, S. 5). Diese Prozesse moderner Gesellschaften werden durch drei „große Umwälzungen“ beschleunigt: die Globalisierung des Wirtschaftsaustausches, die Informationsgesellschaft und die wissenschaftlich-technische Revolution. Die damit verbundenen Herausforderungen (die europäischen Programmschriften sind häufig nach dem Muster aufgebaut: strukturelle Veränderungen – daraus ableitbare

Herausforderungen – Antworten, Wege aus der Krise und Zielvorstellungen – Schlußfolgerungen) sollen durch eine Stärkung der Allgemeinbildung und zugleich der „Eignung zur Beschäftigung und zur Erwerbstätigkeit“ bewältigt werden.

Für den Aufbau der „kognitiven Gesellschaft“, einer Gesellschaft, in der das Wissen zur wichtigsten Produktivkraft wird, werden fünf Ziele formuliert: (1) In „Zentren für Wissensressourcen“ sollen neue Kenntnisse erworben werden, wobei neue und wichtige Wissensbereiche definiert, validiert und europaweit anerkannt werden; dabei sollen neue Formen der Anerkennung von Kompetenzen entwickelt werden. (2) Schulen und Unternehmen sollen aneinander angenähert werden. (3) Die Ausgrenzung muß bekämpft werden, wobei die Einrichtungen einer „zweiten Chance“ und die freiwilligen Dienste in Europa als Konkretisierung genannt werden. (4) Jeder Europäer soll drei Gemeinschaftssprachen beherrschen – Einrichtung von „europäischen Klassen“. (5) Materielle und berufsbildungsspezifische Investitionen sollen gleichbehandelt werden – Investitionen in Humankapital sollen steuerlich ebenso entlastet werden wie Investitionen in Produktionskapital.

Das dritte Ziel kann als ein spezifisch sozialpädagogisches im Sinne einer institutionellen Zuordnung verstanden werden. Es wird im „Weißbuch“ in den Zusammenhang der beruflichen Integration und vor allem Reintegration gestellt, die durch Programme der EU, beispielsweise Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen, schon gefördert werden. Die Vermeidung von Marginalisierung wird als gesellschaftliches, und die Stärkung eines „Zugehörigkeitsgefühls“ wird als psychologisches Ziel gesetzt. Zu deren Erreichen werden zwei ganz unterschiedliche Maßnahmen vorgeschlagen.

Die erste bezieht sich auf die Einrichtung von Schulen „der zweiten Chance“. „Die Idee ist simpel: Den Jugendlichen, die vom Bildungssystem ausgeschlossen wurden oder zu werden drohen, werden eine optimale Ausbildung und Betreuung angeboten, um ihr Selbstvertrauen zu stärken“ (S. 67). Als „Schulen der zweiten Chance“ werden Einrichtungen verstanden, die in sozialen Problemgebieten die lokal/regional vorhandenen Ressourcen aktivieren und bündeln, besonders gut ausgestattet werden zur Kompensation der jeweiligen Umfeldbedingungen und in einer zeitlichen Verdichtung nachholendes Lernen ermöglichen. Als Vorbild werden die amerikanischen „Intensivschulen“ (accelerated schools) und die israelischen Jugendgemeinschaften von „Algal Hanoar“ genannt. Während diese konkreten Vorbilder eher einem exotischen Bedürfnis entsprechen, das die Voraussetzungen des jeweiligen Modells wenig reflektiert, wird der weitreichende Anspruch des Modells der „zweiten Chance“ unübersehbar herausgearbeitet: Durch die Neuausrichtung der Schulen in den großstädtischen Problemgebieten mit einem hohen Migrantenanteil oder die Schaffung neuer Bildungsstätten soll die (Wieder-)Eingliederung der besonders Benachteiligten erreicht werden, wobei die am besten qualifizierten und bezahlten (!) Lehrer herangezogen werden und kleine Klassen bzw. Gruppen gebildet werden sollen.

Während der zweite Schwerpunkt – Förderung der freiwilligen Dienste in Europa – schon in Programmen wie „Jugend für Europa“ oder „Youth Start“ in bescheidenem Umfang gefördert wird und wegen der allgemein als wünschenswert geltenden Unterstützung altruistischer Motivationen als unproblematisch angesehen wird, wurde die „zweite Chance“ intensiver diskutiert (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION o. J.). Dabei zeigte sich, daß ein europäisches Programm sowohl an nationalstaatliche Traditionen anschließen kann, präventive Konzepte wichtiger wären als rehabilitative und der finanzielle Rahmen einer relevanten Umsetzung unüberschaubar wird.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich beispielsweise in Deutschland, daß sowohl die bildungspolitische Umstellung auf ein Gesamtschulsystem, der Einbau präventiver Fördermaßnahmen in großstädtischen Hauptschulen, die Kooperation von Jugendhilfe und Schule und der Aufbau eines eigenständigen und intermediären Sektors zwischen Bildungssystem, Berufsbildungs- und Ausbildungssy-

stem und dem Arbeitsmarkt möglich und punktuell realisiert ist. Gerade die aus Initiativen hervorgegangenen, mischfinanzierten und kooperativ gesteuerten (Kammern, Wohlfahrtsverbände und Initiativen, Kommunalverwaltungen und Schulen) und häufig schon von der EU mitfinanzierten Projekte der Jugendberufshilfe stellen eine gelungene „zweite Chance“ dar (HAMBURGER O. J.; ROBERT BOSCH STIFTUNG 1995). Auch ist auf den Berufsbildungserfolg der Heimerziehung hinzuweisen (BÜRGER 1990).

Mit dem dritten Ziel hat das „Weißbuch“ eine jugendhilfepolitische Diskussion auf europäischer Ebene fortgesetzt, die bisher begrenzt war auf Gemeinschaftsinitiativen. Diese Diskussion trägt dem Umstand Rechnung, daß der offene und zunehmend breiter werdende Sektor zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem auch europäisch gestaltend bearbeitet werden muß. In den Regionen mit hoher Jugendarbeitslosigkeit ist dieser Sektor schon zur „Systemfrage“ geworden.

#### 5.4 Der Bericht „Europa verwirklichen“

Da die Europäische Kommission weitsichtig und strategisch reflektiert vorgeht, hat sie gleichzeitig mit der Verabschiedung des „Weißbuchs“ zur „kognitiven Gesellschaft“ eine Studiengruppe gebildet, die an einer ersten Vertiefung des im „Weißbuch“ skizzierten Programms gearbeitet hat. Sie eröffnet ihren Bericht mit dem Satz: „Wenn Europa seinen Weg in die Zukunft fortsetzen will, muß es weitere wirtschaftliche und politische Fortschritte erzielen und seiner Jugend einen ‚europäischen Traum‘ anbieten. Auf dieses Ziel, das den Zusammenhalt fördert, müssen Bildung und Ausbildung ihre Kräfte ausrichten“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1997, S. 15). Im Unterschied zu den Dokumenten der Kommission selbst nimmt die Studiengruppe ihren Ausgangspunkt bei europäischen Bürgerrechten. Doch werden diese Rechte nicht als solche begründet, sondern als notwendig für das Erreichen ökonomischer und politischer Ziele legitimiert. Sozial- und Bildungspolitik stehen weiterhin in einem subsidiären Verhältnis zur europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Auf den gerade bei der Realisierung des Binnenmarktes wachsenden Legitimationsverlust soll Europa durch Neuorientierung von Bildung und Ausbildung reagieren. Die teilweise desolate Lebenslage von Jugendlichen soll mit einer weitreichenden Perspektive überwunden werden, dem „europäischen Traum“.

So wie bei der Entstehung des Nationalstaats aus Kleinstaaten „die Nation“ als Identifikationssymbol aufgebaut wurde und gerade die Energien der tatsächlich von Ausgrenzung und Marginalisierung Bedrohten sich auf dieses Symbol positiv richten sollten, wird die europäische Identität als „einzige Idee“ stilisiert. Daneben gibt es aber profanere Vorstellungen, die sich insbesondere auf die ökonomische Konkurrenzfähigkeit konzentrieren: „Es wird heute weit unterschätzt, in welchem Maße die europäische Wettbewerbsfähigkeit bedroht ist“ (S. 20). Die Erschließung aller Humanressourcen, die bessere Nutzung der Informationstechnologien, die Einrichtung umfassender Evaluationssysteme im Bildungsbereich, die Verschränkung von allgemeiner und beruflicher Bildung und weitere Aufgaben stehen in diesem Zusammenhang. Den sozialpolitischen Begründungen und der Orientierung an der Gleichberechtigung der Geschlechter und demokratischer Chancengleichheit kommt vor allem die Aufgabe zu, den sozialen Zusammenhalt zu sichern. „Um voranzukommen, muß Europa sein ganzes menschliches Potential mobilisieren: sowohl die Jugendlichen als auch die Erwachsenen, die sich bilden wollen. Sie darf die Entwicklung der Talente und der Qualifikationen seiner gesamten Bevölkerung nicht kurzfristigen Interessen opfern. Das neue

technologische und wirtschaftliche Modell, das sich heute verbreitet, wird langfristig keine Unterstützung finden, wenn es als sozial ungerecht erlebt wird“ (S. 24). Die Denkschrift der Studiengruppe geht rhetorisch durchaus über die seit dem „Weißbuch“ 1994 dominante Wettbewerbsorientierung hinaus und hält an der Demokratisierung des Bildungswesens fest. Diese Orientierung wird aber wieder auf das europäische Zweigestirn von Wettbewerbsfähigkeit und „europäischem Traum“ ausgerichtet.

### 5.5 Soziales Europa – das Manifest der engagierten Experten

Während die Programmschriften der Europäischen Kommission die Legitimation der Sozialpolitik vor allem in deren nützlichem Beitrag zur Bewältigung des Wandels und zur Herstellung der europäischen Weltmarktfähigkeit sehen, gibt es eine Tradition der sozialpolitischen Programmatik, die sich in erster Linie an Menschenrechten orientiert und die demokratische Struktur der europäischen Gesellschaft auch unabhängig von wirtschaftlichem Erfolg begründen will. Eine solche Argumentationslinie ist beispielsweise in der Sozialcharta entwickelt worden und wird in der akademischen Diskussion kultiviert und in sozialrechtlich begründeten Verfassungsentwürfen systematisiert (vgl. beispielsweise DÄUBLER 1989).

In dieser Tradition steht auch das „Manifest“ von sechs Professoren und einer Professorin des Arbeits- bzw. Europarechts aus dem Jahr 1996 (BERCUSSON u. a. 1996). Auch in diesem Text findet sich ähnlich wie bei der Studiengruppe die doppelte Argumentation von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Grundrechten. Über allem thront auch hier die „neue Vision“ (S. 7) von Europa, die die europäischen Bürger zur Anstrengung und zum Einsatz für das neue Europa motivieren soll. Das Manifest setzt sich aber gleichzeitig von dem offiziellen Sozialpolitikverständnis der EU ab und legt auf die eigenständige Begründung, auf die demokratische Konstitution von sozialen Rechten Wert.

Der Gedankengang des Manifests setzt an der Legitimationskrise an, die mit der Realisierung Europas zusammenhängt. „Europa“ ist nicht mehr eine strahlende Idee, sondern eine ökonomische Wirklichkeit, von „Massenarbeitslosigkeit und strukturelle[n] Ungleichheiten“ (S. 8) geprägt. In dieser Krise wird ein Politikwechsel – weg von der neoliberalen Marktorientierung hin zur Sozialstaatskonzeption – gefordert. Soziale Bürgerschaft soll die Grundlage der EU werden, soziale Sicherheit wird als Voraussetzung und nicht als mögliche Folge des Wirtschaftswachstums angesehen. „Europa braucht soziale Konvergenzkriterien – wie die Überwindung der Massenarbeitslosigkeit, die Schaffung von Qualifikationen und Chancengleichheit –, die die Wirtschafts- und Währungsunion zu erfüllen hat und zu deren Umsetzung sie Instrumente bereitstellen muß. Soziale Rechte und Marktregulierung sind keineswegs Hemmnisse für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt und Modernisierung, im Gegenteil, sie sind deren Vorbedingung“ (S. 10).

Im Manifest wird insgesamt ein Gesellschafts- und Staatsmodell entwickelt, für das die sozialstaatliche Ausgestaltung des Arbeitsrechts, aktive Subsidiarität und Solidarität, gerechte Geschlechterpolitik und Beschäftigungspolitik konstitutiv sind. Hinzutreten muß eine zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit, die hier ebenso bedeutsam ist wie in dem Konzept einer „Sozialpolitik von unten“ (HORNSTEIN/MUTZ 1993).

## 5.6 Zusammenfassung

In den 90er Jahren hat der europäische Integrationsprozeß eine starke Dynamik entwickelt. Mit dem Binnenmarkt sind die Absichten der Römischen Verträge realisiert worden. Aus der EWG ist eine Wirtschaftsunion geworden, die zur Währungsunion transformiert wird. In dem Maße ihrer Realisierung hat die europäische Idee an Glanz verloren. Der Markt setzt nicht nur Wachstumskräfte frei, er vergrößert auch soziale Ungleichheiten und politische Ungerechtigkeiten. Gegen diese Wirklichkeit setzen manche politischen Akteure, insbesondere die Europäische Kommission, auf Sozialpolitik, deren Beitrag für ein starkes Europa hervorgehoben wird. Gleichzeitig hat sich ein neuer Diskurs entwickelt, der die alten Ideen von Europa wieder aufgreift und sie in der Vorstellung der „Sozialunion“ in die europäische Richtungsdebatte einbringt. Realpolitik und Sozialstaatsdiskurs werden tatsächlich nur über wenige Brücken (Strukturfonds, Gemeinschaftsinitiativen) konkret miteinander verbunden. Andererseits sind diese Brücken durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und sozialpolitischen Rechtsakte auf Gemeinschaftsebene breiter geworden (DEMME 1994, S. 20ff.). Ob allerdings die Auslagerung der sozialpolitischen Diskussion in den „sozialen Dialog“ der Sozialpartner mehr als partikularistische Regelungen erreichen kann, muß weiter diskutiert werden (vgl. SCHMÄHL/RISCHE 1997). Schon jetzt wird jedoch deutlich, daß ein „schmäler“ Korporativismus zur „Formierung eines Europäischen Wohlfahrtsregimes“ (HERRMANN 1997, S. 126) nicht ausreicht. Vielmehr dürfte nur eine institutionelle Demokratisierung durch Aufwertung des Europäischen Parlaments als „Partizipation von oben“ und eine gleichzeitige Fundierung von politischer Partizipation durch Beteiligung möglichst vieler Nicht-Regierungsorganisationen als „Partizipation von unten“ ausreichend für sozialpolitischen Druck sorgen (HERRMANN 1997; 1998).

## 6. Entwicklungen in der Sozialen Arbeit

Die Öffnung und Schließung von Grenzen ist für alle Gesellschaften ein selbstverständlicher und kontinuierlicher Sachverhalt. Gerade weil Grenzen so porös sind, wurden sie immer wieder akzentuiert und verstärkt. Die europäische Integration bedeutet eine starke Öffnung der nationalstaatlich verfaßten Gesellschaften und eine verstärkte Schließung nach außen, was besonders drastisch im Schengen-Abkommen zum Ausdruck kommt. Doch auch im Innern gibt es Schließungsprozesse, die freilich delegitimiert und als rückständig gebrandmarkt werden. – An den „Rändern“ der Gesellschaft ist Soziale Arbeit in die Schließungs-/Öffnungsvorgänge strukturell eingebunden (vgl. BOMMES/SCHERR 1996). Dies gilt insbesondere für Zeiten eines beschleunigten sozialen Wandels, wie ihn die europäische Integration gerade in den 90er Jahren darstellt.

Öffnung und Schließung der europäischen Gesellschaften bringen eine spezifische Politisierung der Milieus mit sich, in die Soziale Arbeit eingelassen ist. Sie muß sich verstärkt mit der rassistischen Definition von sozialen Problemen, mit fremdenfeindlicher Gewalt und ethnizistischer Abschließung auseinandersetzen. Sofern ihre Adressaten das Schicksal der Verarmung und Exklusion in

Verbindung mit der europäischen Modernisierung bringen, also durchaus angemessen interpretieren, wird sich gerade die Soziale Arbeit mit Europafeindlichkeit auseinandersetzen müssen. Bei den Aktionen von Arbeitslosen in Frankreich (WINTER 1997/98) wurde der Euro beispielsweise zum zentralen Symbol staatlicher Sparpolitik, die europäisch verursacht wird.

Die Europäische Kommission hat diesen Zusammenhang früh erkannt und die antirassistischen Elemente in verschiedene Programme eingebaut, schließlich das Jahr 1997 als spezifisches Aktionsjahr deklariert. Rassismus ist jedoch nur eine Form ausschließender Grenzziehung; Sexismus und soziale Ausgrenzung werden in den neuen europäischen Verteilungskonflikten ebenso mobilisiert. Geschlechter-, Armuts- und Migrationsfrage bilden deshalb nicht zufällig einen Schwerpunkt der europäischen Politik, wobei es auch um Loyalitätspolitik geht (vgl. HERRMANN 1997, S. 136).

Für Europa ist zu erwarten, daß die „elementare Armutsarbeit“ (Suppenküchen, Asyls u. ä.) mit einem erheblichen Aufschwung rechnen kann. Entsicherungsprozesse werden größere Gruppen der Gesellschaft betreffen, die Diskriminierung der jeweils schlechter gestellten Gruppen wird zunehmen, gewaltförmige Konfliktregelungen ebenso. Der Handlungsansatz der Sozialen Arbeit wird sich von einem arbeitsmarktorientiert-integrativen Pol zu einem defensiv-eskalationsvermeidenden Modell entwickeln.

Gegenüber der strukturellen Öffnung der nationalstaatlich und -kulturell verfaßten europäischen Gesellschaften werden sich auch neue Schließungsprozesse entwickeln, die Selbsthilfe und Freiwilligenarbeit in bestimmten Milieus und exklusiven Gemeinschaften mobilisieren. Die neuen Zugehörigkeiten werden nicht nur weiter „geschnitten“ („Europa“), sondern vor allem auch kleiner und enger, und zwar unterhalb der Ebene der Regionen – es sei denn, diese können kulturelle Identifikation auch mit Geld und sozialer Sicherheit belohnen. Soziale Arbeit wird sich dabei segmentär ausdifferenzieren („Binnensolidarität“).

Diese Entwicklungstendenzen haben sich schon an den Projekten der drei Armutsprogramme ablesen lassen (HERRMANN 1995), die zu einem erheblichen Teil die Aktivierung der lokalen Selbsthilfepotentiale und kooperative Vernetzung der Freien Wohlfahrtspflege und Neuen Sozialen Bewegungen beabsichtigt haben. Dabei konnten sowohl methodisch innovative Ansätze erprobt als auch partnerschaftliche Arbeitsstrukturen und partizipatorische Strategien entwickelt werden (vgl. LORENZ 1995; SÄNGER 1990).

Die empirischen Grundlagen für die Feststellung europäischer Entwicklungstendenzen in der Sozialen Arbeit sind zweifellos wenig gesichert. Da eine Analyse Sozialer Arbeit auf den Ebenen Interaktion, Organisation und Institution angesetzt werden muß, ist auch die Frage nach europäischen Entwicklungen auf alle drei Ebenen zu beziehen. Dabei zeigt sich, daß für die Ebene der Interaktion am wenigsten, am ehesten für die Ebene der institutionellen Bedingungen Sozialer Arbeit gehaltvolle Aussagen formuliert werden können. Der staatliche Zugriff auf die institutionellen Bedingungen beeinflußt dann allerdings die Ebene der Organisation und Interaktion, wie LORENZ (1996) an einigen Beispielen aufzeigt.

Die Reduktion wohlfahrtsstaatlicher Programmatik, konkretisiert in fiskalischen Beschränkungen, der Modifikation von (Rechts-)Ansprüchen und der

Verlagerung von Zuständigkeiten aus dem öffentlichen in den privaten, marktförmigen und intermediären Bereich verändert erheblich die Funktionslogik sozialarbeiterischer Tätigkeit. Die bei der Ausdehnung personenbezogener sozialer Dienstleistungen erreichte professionelle Autonomie und Steuerung durch fachliche Entscheidungen wird eingeschränkt. Den Interessen und Bedürfnissen der Kunden-Klienten kann in dem Maße weniger gefolgt werden, wie die öffentlichen Haushalte und rechtlich normierte Ansprüche begrenzt werden. Für die Inanspruchnahme und Ausgestaltung von Jugendhilfe- oder Sozialhilfeangeboten beispielsweise stehen vorab die materiellen Rahmenbedingungen fest, während die sozialen Probleme und der Bedarf sich auch als Folge der europäischen Marktintegration ausdehnen. Die sozialen Berufe können weniger zwischen alternativen Interventionsformen, sondern müssen die kostengünstigsten auswählen. An der Schnittstelle öffentlich/nicht-öffentlich erweitern sich deshalb kontrollierende und repressive Funktionsanteile der Sozialen Arbeit; innerhalb von Einrichtungen und Angeboten verdichtet sich die Verwaltung des Mangels.

In einer empirischen Übersicht über das Jahrzehnt 1985 – 1995 arbeitet MARY DALY heraus, daß im Hinblick auf die Altersversorgung überall in Europa die Arbeitnehmer länger für eine geringere Altersversorgung (werden) arbeiten müssen und die Versicherungsleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit enger um die realisierte Arbeitsmarktpartizipation geschnürt werden. Während bei der Einschränkung von Geldleistungen für die Übernahme von Erziehungsaufgaben ebenfalls ähnliche Trends in Europa vorherrschen, zeichnet sich in der institutionalisierten Altenhilfe keine Konvergenz ab. Globale Einschätzungen von Wandel und Kontinuität erweisen sich darüber hinaus in einer empirischen Sicht als schwierig, weil die Bedeutung einzelner Elemente der pluralistischen Wohlfahrtsproduktion (z. B. soziale Rechte, Familienfunktion, Organisationsformen der Leistungserbringung usw.) im Kontext des jeweiligen Wohlfahrtstyps zu berücksichtigen ist (DALY 1997).

Eine durchaus gegenläufige Entwicklung ist die Ausdehnung sozialarbeiterischer Handlungsformen, insbesondere in das Feld der Arbeit mit Arbeitslosen hinein. Umfang und Dauer der Arbeitslosigkeit haben in ganz Europa, teilweise finanziert aus den europäischen Struktur- und Sozialfonds, ein neues Segment beruflicher Tätigkeiten geschaffen, in dem Handlungsformen der Sozialpädagogik und Sozialarbeit, der Erwachsenenbildung und beruflichen Qualifizierung verschmelzen zu einem arbeitsmarktnahen Sektor, gesteuert von europäischen Programmen, dem regionalen Arbeitsmarkt, der lokalen und nationalen Politik und den Organisationen der sozialen Infrastruktur sowie Initiativen und Stiftungen. Soziale Berufstätigkeit expandiert in diesem Feld, wird lokal innovativ, setzt Entwicklungsprozesse in Gang, baut neue Organisationen auf, nimmt die Aufgaben des Sozialmanagements und der Organisationsentwicklung auf und vermittelt zwischen Staat, Arbeitsmarkt und sozialen Bewegungsgruppen (vgl. exemplarisch FRIEDENSDORFER BÜRO 1994). Gerade die letztgenannten Gruppen (Arbeitslosenselbsthilfe, Migrantenorganisationen) sind häufig initiiierend tätig; für die dauerhafte Erbringung sozialer Dienstleistungen benötigen sie freilich einen Professionalisierungsschub.

Eine weitere Entwicklungstendenz kann als europäische Universalisierung konzeptioneller Elemente bezeichnet werden. Die Tätigkeiten, die als Sozialar-



beit, social work, Assistenz oder Fürsorge bezeichnet werden, sind sowohl im nationalen Rahmen als auch im internationalen Austausch entstanden (vgl. HAMBURGER 1994). Der amerikanische Einfluß auf die gesamte europäische Entwicklung ist hier besonders ausgeprägt. Dies gilt weniger für die „sozialpädagogischen“ Konzepte, die als community education, Jugendarbeit, Animation, Berufserziehung u.ä. in nationalen Traditionen entstanden sind (vgl. PUHL/MAAS 1997). In dem Maß, wie der europäische Modernisierungsprozeß eine Homogenisierung von sozialen und systemischen Integrationsproblemen hervorbringt, gleichen sich die Muster der Ausdifferenzierung von sozialen und pädagogischen Berufen und ihrer Ausbildung an. Während das in Eigenbegriffen enthaltene Selbstverständnis dieser Berufe die Besonderheiten und Eigentümlichkeiten hervorhebt, arbeitet der internationale Vergleich die Homogenisierungstendenzen heraus (LORENZ 1994).

Dem homogenisierenden Modernisierungsprozeß wohnen freilich auch gegenläufige Tendenzen inne. In den teilweise regionalisierten Sozialkulturen übernimmt die Sozialarbeit unterschiedliche Aufgaben. Die Europäisierung ist mit einer „neuen Nationgründung“ (W. LORENZ) verknüpft, in der soziale Zugehörigkeit und soziale Sicherheit zu einem knapperen Gut werden. Die Sozialarbeit ist in dessen Vergabe eingebunden, wobei neue Grenzziehungen und abgestufte Gratifikationen zu verwalten sind. SozialarbeiterInnen übernehmen die Realisierung eines neuen europäischen Sozialvertrags, ob sie die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der knapper gewordenen Sozialleistungen definieren, „ob sie als community workers in ländlichen Gebieten an der ‚Peripherie‘ Europas Arbeitslosenprojekte leiten oder ob sie Asylbewerbern oder Flüchtlingen Überbrückungs- und Anpassungshilfen bieten“ (LORENZ 1996, S. 62).

In der Formierung der Nationalstaaten hat die Fürsorge an den Rändern der nationalen Gesellschaften die Aufgabe der Mindestintegration und damit auch der politischen Legitimation übernommen. Eine analoge Funktion übernimmt die Soziale Arbeit auch in Europa, insbesondere solange die europäische Sozialcharta nur auf dem Papier steht. In den sozialpolitischen Diskussionen spielt die Frage des Mindeststandards jedenfalls seit den Römischen Verträgen eine zentrale Rolle, wobei es im Kontext der Verträge um die Mindestsicherung der Arbeitnehmer geht, die Debatte um Mindesteinkommen auf europäischer Ebene erst begonnen hat und seine Realisierung erst recht als utopisch erscheint (vgl. BERCUSSON u. a. 1996). Im Zusammenhang des Armutsprogramms hatte sich innerhalb der internationalen Begleitzirkel ein gemeinsames Verständnis von Armut und Armutsbekämpfung herausgebildet, das sich deren Mehrdimensionalität und der Vielschichtigkeit von Partizipation bewußt war (HUSTER 1996).

Alle diese Tendenzen sind allerdings nicht eindimensional. Auch die jeweiligen Gegenkräfte lassen sich nennen: Auf europäischer Ebene wird an der Formulierung sozialer Bürgerrechte gearbeitet; die fortgeschrittenen Industrien wissen die Produktivkraft der Sozialpolitik besonders zu schätzen; die europäische Gewerkschaftsbewegung ist schwach, aber nicht gescheitert; Verbände und Betroffenenorganisationen beginnen eine europäische Infrastruktur auszubilden (BERNHARD 1996); die Kernbereiche der sozialen Sicherung haben (noch?) Bestand. Der politische Charakter sozialer Fragen entscheidet sich im gesellschaftlichen Konflikt, demokratische Ordnungen und Öffentlichkeiten sichern die sozialen Standards.

In diesem Zusammenhang hat auch die Wissenschaft von der Sozialen Arbeit ihre Aufgaben. Diese bestehen zunächst einmal darin, die europäische Wirklichkeit der Sozialen Arbeit genauer zur Kenntnis zu nehmen. In der (deutschsprachigen) Literatur dominieren noch die allgemeinen Übersichten und Tagungsberichte bzw. -reader (z. B. HERRMANN/KUSCHE 1998). Diese haben durchgehend einen sozialpolitischen Schwerpunkt und beziehen sich eher spekulativ auf die Folgen der europäischen Integration für die Soziale Arbeit. Während die vergleichenden Betrachtungen ihrer konzeptionellen Grundlagen sehr punktuell sind (LORENZ 1994; HAMBURGER 1996), stellt sich das Mehrebenenmodell zunehmend als theoretisch tragfähiges Gerüst für die Analyse der sozialpolitischen Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit heraus (vgl. LEIBFRIED/PIERSON 1997).

Eine der wenigen strukturellen Fragen, die in einer zusammenhängenden Debatte diskutiert und dabei vertieft behandelt wurde, ist die nach der Zukunft der Wohlfahrtsverbände (vgl. BAUER 1992; LOGES 1994; 1998; BOESSENECKER 1998). In dieser Diskussion dominierten zunächst die Befürchtungen, daß der Binnenmarkt als einheitlicher Markt auch für Dienstleistungen eine gravierende Verschlechterung der Position der Wohlfahrtsverbände mit sich bringen werde. Gegenüber dem französischen Modell der „économie sociale“ schienen sie nicht „markttüchtig“ genug, um im erwarteten europäischen Markt der sozialen Dienstleistungen konkurrenzfähig zu sein. Gleichzeitig konnten sie trotz Gemeinnützigkeit nicht als „Idealvereine“ betrachtet werden, bilden sie doch einen wesentlichen Teil der Dienstleistungsproduktion.

Der erwartete Bedeutungsverlust ist jedoch nicht eingetreten, im Gegenteil (BOESSENECKER 1998; LOGES 1998). Im Zusammenhang mit dem Bedeutungszuwachs des Subsidiaritätsprinzips im Maastrichter und Amsterdamer Vertrag wurde in der Erklärung Nr. 23 des Maastricht-Vertrags die Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden als Instrument zur Realisierung der sozialpolitischen Ziele der Europäischen Union festgelegt. Die Wohlfahrtsverbände (und „Stiftungen der sozialen Einrichtungen und Dienste“) haben damit, nachdem sie schon im Wirtschafts- und Sozialausschuß vertreten waren, die Position eines relevanten europäischen Akteurs bekommen. Gleichzeitig hat sich damit auch die korporatistische Akteursstruktur auf europäischer Ebene verfestigt (vgl. SCHMID 1996b).

Aber auch zu diesem Themenbereich fehlt es – wie zur europäischen Dimension der Sozialen Arbeit generell – an zusammenfassenden aktuellen Problemübersichten, nachdem die Arbeit von LOGES (1994) von der weiteren Entwicklung überholt wurde und die vergleichenden Darstellungen in BAUER/THRÄNHARDT (1987) noch länger zurückliegen. Solche Übersichten gibt es gegenwärtig zu den Tageseinrichtungen für Kinder (OBERHUEMER/ULICH 1997), die Hilfen zur Erziehung (COLTON/HELLINCKX 1993; GOTTESMAN 1994; MÖRSBERGER 1996) und zur Drogenarbeit (RAUSCH 1995; CATTACIN u. a. 1996; LINDEMANN 1995). Zu relevanten Problemereichen und Voraussetzungen gibt es nur gelegentlich Übersichtsarbeiten, zur Armut beispielsweise von HUSTER (1996), zur Arbeitslosigkeit von BIELING/DEPPE (1997) und zu den Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen von CHISHOLM u. a. (1995). Zur Migration liegen zahlreiche Untersuchungen, Berichte und Probemanzeigen vor, die freilich einer systematischen Zusammenfassung harren (einen Anfang hat BAUER [1997] gemacht). Ähnlich verhält es sich mit Themen wie abweichendes Verhalten, Alter, Sucht u. ä.

Die Strukturfragen der Sozialen Arbeit werden ebenfalls nur gelegentlich vergleichend und im Überblick behandelt, beispielsweise die nach der Ausbildung von Erzieherinnen (RAUSCHENBACH u. a. 1996) oder nach der Rolle der Freiwilligenarbeit (GASKIN u. a. 1996). Die vergleichende Über-

sicht zur Sozialarbeitsausbildung ist dagegen schon wieder mehr als 10 Jahre alt (BRAUNS/ KRAMER 1986) und von den Tendenzen zur Anerkennung der sozialen Ausbildungen (dazu LOGES 1998) noch unberührt. Aktuelle und ansatzweise systematisierte Übersichten über die Sozialen Dienste und ihre Berufe (PUHL/MAAS 1997) und den Aufbau der Sozialen Sicherungssysteme (SCHMID 1996a) ermöglichen zumindest einen einführenden Überblick. Doch ist keine der genannten Darstellungen vollständig im Hinblick auf die EU-Mitglieder oder gar Europaratsmitglieder.

Die soziologischen Wissensbestände, die zum Verständnis der Entwicklung Sozialer Dienste wichtig sind, werden neuerdings durch den Band von HRADIL/ IMMERFALL (1997) und durch das seit 1996 fortlaufend erscheinende „Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung“ erheblich erweitert. Gerade der Umstand aber, daß keine dieser Arbeiten sowohl alle Länder der EU erfaßt und gleichzeitig die transnationalen europäischen Entwicklungsprozesse bearbeitet, macht die Untersuchungen der Europäischen Union und ihres statistischen Amtes weiterhin unentbehrlich.

Im Hinblick auf die Etablierung und Verfestigung von transnationalen Kooperationsstrukturen hat das ERASMUS-Programm der EU einen bedeutenden Wandel eingeleitet. Auch wenn die europäische Förderung wieder reduziert wurde, haben die ERASMUS-Netzwerke teilweise Bestand und werden im SO-KRATES-Programm mit neuen Schwerpunkten fortgeführt. Das von ECCE (European Center for Community Education, Koblenz) initiierte Netzwerk ECSPRESS (European Consortium of Social Professions with Educational and Social Studies) führt die europäischen Organisationen EASSW (Europäische Vereinigung der Schulen für Sozialarbeit), EATLSELW (Europäische Vereinigung der Schulen für Sozialpädagogische Berufe) IFSW (Internationale Vereinigung von Sozialarbeitern) und andere für drei Jahre zur intensiven Kooperation zusammen.

Ein zweiter Faktor für die Intensivierung europäischer Kooperation von Fachverbänden ist die Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände und ähnlicher Zusammenschlüsse in die institutionalisierte Meinungs- und Willensbildung, die nach dem Maastricht-Vertrag noch stärker über das Segment der Tarifpartner und des Wirtschafts- und Sozialausschusses hinausgeht.

Diese Entwicklung schließt an die frühere Phase der Anregung und Förderung von Netzwerken aus dem sozialen Bereich durch die Kommission an; beispielsweise haben sich Migrantenorganisationen zu dauerhaft arbeitenden europäischen Nicht-Regierungs-Organisationen entwickelt. Mit den drei Armutsprogrammen waren ähnliche Entwicklungen in Gang gekommen und hatten sich insbesondere in der fachlichen Diskussion praxisnaher Innovation ausgewirkt (vgl. HUSTER 1996; SÄNGER 1990).

Einen anderen Impuls für die Intensivierung europäischer Fachkommunikation bilden disziplininterne Initiativen, die sich im Themenwandel bzw. der Erweiterung des traditionell eher schulbezogenen Forschungsprogramms der European Educational Research Association (EERA) um sozialpädagogische Themen konkretisieren. Bedeutsam hierfür ist auch, daß nach dem „Journal of European Social Policy“ (1998 im 8. Jahrgang) eine zweite Zeitschrift mit stärker sozialpädagogischem Profil (1998 im 1. Jahrgang) erscheint: „European Journal of Social Work“ (Oxford).

Auch wenn mit dem Wandel dieser wissenschaftlichen Infrastruktur eine Verstetigung der Thematisierung der Sozialen Arbeit in Europa zu erwarten ist und sich kumulativ ein Wissenszuwachs ergibt, so sind für einen produktiven Forschungszusammenhang Kontinuität und Ressourcen erforderlich. Das Bremer Zentrum für Sozialpolitik und das Mannheimer Institut für Europäische

Sozialforschung, in einer längeren Tradition das Münchner Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht können in dieser Hinsicht Maßstäbe setzen. – Aber wie sollte ein relevantes europabezogenes sozialpädagogisches Forschungsinstitut möglich sein, wenn es dies noch nicht einmal für Deutschland gibt?

## Literatur

- ASMUSSEN, J./BRUCH, E.: Sozialpolitik und Soziale Sicherheit in der Europäischen Union. Entwicklung und Trends seit den 80er Jahren. In: PFAFFENBERGER 1998, S. 121–148.
- BAUER, R. (Hrsg.): Sozialpolitik in deutscher und europäischer Sicht. Rolle und Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege zwischen EG-Binnenmarkt und Beitrittsländern. Weinheim 1992.
- BAUER, R.: Sozialarbeit und Migration. Von der Unterschiedlichkeit der Hilfekulturen und des Stellenwerts der intermediären Dienste in Europa. In: sozial extra 21 (1997), Heft 7/8, S. 2–6.
- BAUER, R./THRÄNHARDT, A.-M. (Hrsg.): Verbandliche Wohlfahrtspflege im internationalen Vergleich. Opladen 1987.
- BERCUSSEN, B., u. a.: Soziales Europa – ein Manifest. Reinbek 1996.
- BERNHARD, A.: Organisationen internationaler Sozialarbeit in Europa. Unveröff. Manuskript. Mainz 1996.
- BIELING, H.-J./DEPPE, F. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich. Opladen 1997.
- BOESSENECKER, K.-H.: Die Freie Wohlfahrtspflege der BRD im EG-isierungsprozeß. In: PFAFFENBERGER 1998, S. 159–195.
- BOMMES, M./SCHERR, A.: Soziale Arbeit als Inklusionsvermittlung, Exklusionsvermeidung und Exklusionsverwaltung. In: neue praxis 26 (1996), S. 107–124.
- BRAUNS, H. J./KRAMER, D.: Social Work Education in Europe. A Comprehensive Description of Social Work Education in 21 European Countries. Frankfurt a.M. 1986.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (BMA) (Hrsg.): Die wirtschaftlichen Implikationen der Werkvertragsabkommen für die Bundesrepublik Deutschland und die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas. Gutachterliche Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft. Bonn 1993.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG: Politische Bildung für Europa. Die europäische Dimension in der politischen Bildung der zwölf EG-Staaten. Bonn 1991.
- BÜRGER, U.: Heimerziehung und Soziale Teilnahmemechancen. Eine empirische Untersuchung zum Erfolg öffentlicher Erziehung. Pfaffenweiler 1990.
- CATTACIN, S./LUCAS, B./VETTER, S.: Drogenpolitische Modelle. Eine vergleichende Analyse sechs europäischer Realitäten. Zürich 1996.
- CECCHINI, P.: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes. Baden-Baden 1988.
- CHISHOLM, L./BÜCHNER, P./KRÜGER, H.-H./DU BOIS-REYMOND, M. (Eds.): Growing Up in Europe. Contemporary Horizons in Childhood and Youth Studies. Berlin/New York 1995.
- COLTON, M. J./HELLINCKX, W. (Eds.): Child Care in the EC. A Country-specific Guide to Foster and Residential Care. Aldershot 1993.
- DALY, M.: Welfare States under pressure: Cash benefits in European Welfare States over the last ten years. In: Journal of European Social Policy 7 (1997), S. 129–146.
- DÄUBLER, W.: Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes. Gütersloh 1989.
- DEMME, M.: Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration. Köln 1994.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION: Europäische Sozialpolitik – Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weißbuch vom 27. Juli 1994. Luxemburg 1994 (a).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert/Weißbuch. Luxemburg 1994 (b).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION: Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung. Lehren und lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft. Luxemburg 1996.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION: Bericht der Studiengruppe Allgemeine und Berufliche Bildung – Europa verwirklichen durch die allgemeine und berufliche Bildung. Luxemburg 1997.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION/GENERALDIREKTION XXII ALLGEMEINE UND BERUFLICHE BILDUNG, JU-

- GEND: Debatten über die kognitive Gesellschaft. Arbeitsdokument über die thematischen Konferenzen im Anschluß an das Weißbuch „Lehren und lernen – auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“. Brüssel o. J. (1997).
- FLECKER, J./SCHENSTOCK, G.: Globalisierung, Konzernstrukturen und Konvergenz der Arbeitsorganisation. In: Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. (Soziale Welt. Sonderband 9.) Göttingen 1994, S. 625–642.
- FRIEDRICHSBORGER BÜRO FÜR BILDUNGSPLANUNG (Hrsg.): Lernende Region. Kooperationen zur Verbindung von Bildung und Beschäftigung in Europa. Salzgeber 1994.
- GASKIN, K./SMITH, J. D./PAULWITZ, I.: Ein neues bürgerschaftliches Europa. Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern. Freiburg i.Br. 1996.
- GOTTESMAN, M.: Recent Changes and New Trends in Extrafamilial Child Care: An International Perspective. London/Concord 1994.
- HAMBURGER, F.: Vergleichende Sozialpädagogik. In: BAUER, R. (Hrsg.): Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens. 3 Bände. München/Wien 1992, S. 2087–2089 (a).
- HAMBURGER, F.: Der Markt, die Macht und das Soziale. Europäische Perspektiven für Sozialarbeit und Sozialpolitik. In: OTTO, H.-U./HIRSCHAUER, P./THIERSCH, H. (Hrsg.): Zeit-Zeichen sozialer Arbeit. Entwürfe einer neuen Praxis. Neuwied 1992, S. 165–172 (b).
- HAMBURGER, F.: Innovation durch Grenzüberschreitung. (Studien zur Vergleichenden Sozialpädagogik und Internationalen Sozialarbeit. Bd. 8.) Rheinfelden/Berlin 1994.
- HAMBURGER, F.: „Das Ausland“ als Argument. Sozialarbeitswissenschaft contra Sozialpädagogik? Die Situation der Sozialen Arbeit in europäischen Ländern. In: sozial extra 20 (1996), Heft 5, S. 4–5.
- HAMBURGER, F.: Integration trotz Differenzierung. In: EUROPÄISCHE KOMMISSION/GENERALDIREKTION XXII Allgemeine und berufliche Bildung o. J. (1997), S. 66–71.
- HERRMANN, P. (Hrsg.): Europäische Integration und Politik der Armutsprogramme. (Studien zur Vergleichenden Sozialpädagogik und Internationalen Sozialarbeit. Bd. 17.) Rheinfelden/Berlin 1995.
- HERRMANN, P.: Sozialpolitik in der Europäischen Union. (Studien zur Vergleichenden Sozialpädagogik und Internationalen Sozialarbeit. Bd. 16.) Rheinfelden/Berlin 1997.
- HERRMANN, P.: Partizipationskulturen in der Europäischen Union. Nichtregierungsorganisationen in EU-Mitgliedstaaten. (Studien zur Vergleichenden Sozialpädagogik und Internationalen Sozialarbeit. Bd. 19.) Rheinfelden/Berlin 1998.
- HERRMANN, P./KUSCHE, CH. (Hrsg.): Sozialarbeit in der EU. Wege zur Entwicklung eines Professionsbewußtseins. (Studien zur Vergleichenden Sozialpädagogik und Internationalen Sozialarbeit. Bd. 17.) Rheinfelden/Berlin 1998.
- HORNSTEIN, W./MUTZ, G.: Die europäische Einigung als gesellschaftlicher Prozeß. Soziale Problemlagen, Partizipation und kulturelle Transformation. Baden-Baden 1993.
- HRADIL, S./IMMERFALL, S. (Hrsg.): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen 1997.
- HUSTER, E.-U.: Armut in Europa. Opladen 1996.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Grünbuch über die europäische Sozialpolitik – Weichenstellung für die Europäische Union. Luxemburg 1993.
- KÖNIG, TH./RIEGER, E./SCHMITT, H. (Hrsg.): Das europäische Mehrebenensystem. (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung. Bd. 1.) Frankfurt/New York 1996.
- LEIBFRIED, ST./PIERSON, P.: Die soziale Dimension der Europäischen Integration. (Zentrum für Sozialpolitik – Arbeitspapier Nr. 12/95.) Bremen 1995.
- LEIBFRIED, ST./PIERSON, P.: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehr-Ebenen-Politik: Die Rolle der Mitgliedstaaten. In: PLATZER 1997, S. 77–92.
- LEIBFRIED, ST./RIEGER, E.: „Standort Deutschland“: Oder vom Einstieg in den Ausstieg aus der Weltwirtschaft. In: LEIBFRIED, ST./RIEGER, E./JORDAN, B.: Wohlfahrtsstaat und Globalisierung. (Zentrum für Sozialpolitik – Arbeitspapier Nr. 15/1995.), S. 5–12.
- LICHTENBERG, H. (Hrsg.): Sozialpolitik in der EG. Baden-Baden 1986.
- LINDEMANN, F. (Hrsg.): Suchtprävention in Europa. Geesthacht 1995.
- LOGES, F.: Entwicklungstendenzen Freier Wohlfahrtspflege im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes. Freiburg 1994.
- LOGES, F.: Perspektiven des europäischen Integrationsprozesses für die Sozialpolitik und Sozialpädagogik/Sozialarbeit. In: PFAFFENBERGER 1998, S. 149–158.
- LORENZ, W.: Social Work in a Changing Europe. London 1994.
- LORENZ, W.: Partnerschaft und Partizipation im Rahmen von ARMUT 3: mehr als nur Sonntagsreden? In: HERRMANN 1995, S. 194–212.

- LORENZ, W.: Sozialarbeit in Europa. In: TREPTOW 1996, S. 51–63.
- MAURER, A.: Die europäische Antwort auf die Soziale Frage. Marburg 1993.
- MENDE, U.: Internationale Sozialarbeit. Neuwied/Berlin 1972.
- MÖRSBERGER, H. (Hrsg.): Europa – Herausforderung für die Erziehungshilfe. Freiburg i.Br. 1995.
- OBERHUEMER, P./ULICH, M.: Kinderbetreuung in Europa. Tageseinrichtungen und pädagogisches Personal. Weinheim/Basel 1997.
- PFAFFENBERGER, H. (HRSG.): Um eine sozialpolitische Kompetenz der EU. (Studien zur Vergleichenden Sozialpädagogik und Internationalen Sozialarbeit. Bd. 18.) Rheinfelden/Berlin 1998.
- PIEPENSCHNEIDER, M.: Die europäische Generation. Europabilder der Jugendlichen in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1992.
- PLATZER, H.-W. (Hrsg.): Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union. Baden-Baden 1997.
- PUHL, R./MAAS, U. (Hrsg.): Soziale Arbeit in Europa. Organisationsstrukturen, Arbeitsfelder und Methoden im Vergleich. Weinheim/München 1997.
- RAUSCH, C.: Drogenarbeit und Drogenpolitik in Europa. Rheinfelden/Berlin 2. Aufl. 1995.
- RAUSCHENBACH, TH., u.a.: Die Erzieherin. Ausbildung und Arbeitsmarkt. Weinheim/München 2. Aufl. 1996.
- ROBERT BOSCH STIFTUNG (Hrsg.): Jugendhilfe und Arbeitsförderung. Bd. 2: Vom Beschäftigungsprojekt zum Berufshilfebetrieb. Gerlingen 1995.
- SÄNGER, A.: Armut – eine sozialpolitische Herausforderung an die EG. (European Community Studies. Materialien zur internationalen und interkulturellen Sozialpädagogik. Bd. 1.) Mainz 1990.
- SCHARPF, F. W.: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift (1985), S. 323ff.
- SCHMÄHL, W./RISCHE, H. (Hrsg.): Europäische Sozialpolitik. Baden-Baden 1997.
- SCHMID, J.: Wohlfahrts-Staaten im Vergleich – Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen 1996 (a).
- SCHMID, J.: Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive. Opladen 1996 (b).
- SCHULZ, O.: Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik. Köln 1996.
- SEIBEL, F.: Soziale Arbeit und Erziehung in Europa. Die Ausbildungsstätten formieren sich. In: neue praxis 25 (1995), S. 509–511.
- STIMMER, F. (Hrsg.): Lexikon der Sozialpädagogik und der Sozialarbeit. München/Wien 2. Aufl. 1996.
- TREPTOW, R. (Hrsg.): Internationaler Vergleich und Soziale Arbeit. (Studien zur Vergleichenden Sozialpädagogik und Internationalen Sozialarbeit. Bd. 12.) Rheinfelden/Berlin 1996.
- VOBRUBA, G.: Die soziale Dynamik von Wohlstandsgefällen. Prolegomena zur Transnationalisierung der Soziologie. In: Soziale Welt 46 (1995), S. 326–341.
- WALTHER, A. (Hrsg.): Junge Erwachsene in Europa. Jenseits der Normalbiographie? Opladen 1996.
- WIEBE, H.-H. (Hrsg.): Jugend in Europa. Ihre Situation in den zentraleuropäischen Gesellschaften und der Stand der Forschung. Opladen 1988.

*Anschrift des Verfassers:*

Prof. Dr. Franz Hamburger, Universität Mainz, Pädagogisches Institut, 55099 Mainz.